

INDAGINE SUI COSTI DEI SERVIZI  
PUBBLICI LOCALI IN PIEMONTE:  
SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI



**INDAGINE SUI COSTI DEI SERVIZI**  
**PUBBLICI LOCALI IN PIEMONTE:**  
**SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI..**

a cura di Stefano Piperno e Giancarlo Pola

**Torino, Febbraio 1985**



## 1. Principali indicazioni della ricerca

Il lavoro ha come oggetto le spese sostenute dai Comuni piemontesi superiori ai 10.000 abitanti, ripartite per principali categorie di servizi forniti. Esso è basato sui dati della rilevazione predisposta dal Ministero degli Interni con decreto del 1981, che comprendono sia dati finanziari che informazioni relative alla quantità e qualità dei servizi e in taluni casi, dei fattori produttivi utilizzati (\*).

L'indagine ha come obiettivo l'osservazione dei livelli di spesa pro-capite per i differenti servizi, al tempo stesso l'individuazione delle cause in grado di spiegare la notevole variabilità dei livelli osservabili fra comune e comune.

In questo senso, lo studio è in grado non solo di fornire una panoramica circa i livelli quali/quantitativi dei servizi locali prestati nella realtà piemontese, ma anche di fornire alcune indicazioni sul diverso grado di efficienza raggiunto nelle diverse realtà regionali.

Nel complesso lo studio offre alcuni materiali di riflessione per gli amministratori locali, oltre che per gli esperti, sia sul grado di soddisfacimento delle domande di servizi, sia sulle possibilità di migliorare l'efficienza della gestione attraverso il confronto con le situazioni che a priori appaiono più soddisfacenti.

La ricerca pur basata di necessità su dati non aggiornatissimi rappresenta il primo tentativo di analisi generalizzata, cioè su tutto lo spet-

---

(\*) Sono stati recuperati 56 questionari su 60 Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti.



tro dell' attività comunale, su base regionale, pur nel limite dei soli co-  
muni maggiori.

Il confronto potrà essere sviluppato nel corso del seminario gra-  
zie agli apporti di altri centri di ricerca che hanno lavorato recente-  
mente su linee affini.

Sono qui di seguito riportati stralci della relazione di sintesi, che  
illustrano le principali risultanze del lavoro.

## 2. Alcune premesse (di inquadramento dei risultati)

Non era tra gli obiettivi della ricerca quello di produrre compa-  
razioni della situazione piemontese con quella di altre regioni o dell'  
intero paese. Ciò non solo per dedicare maggiori energie ad approfon-  
dimenti del già interessante materiale piemontese, ma anche perché -  
a tutt'oggi - sono disponibili solo alcuni frammenti di studi analoghi,  
utilizzanti i medesimi dati.

Riteniamo, tuttavia, che sfruttando opportunamente i predetti  
frammenti sia possibile ricavare una cornice, una specie di "sistema  
di assi cartesiani", entro i quali collocare i risultati della ricerca ve-  
ra e propria; risultati che altrimenti correrebbero il rischio di rima-  
nere sospesi a mezz'aria.

La cornice cui alludiamo è costituita dal confronto, pur appros-  
simativo e incerto, che sulla base degli scarsi dati disponibili è pos-  
sibile tracciare tra Piemonte e altre parti d'Italia, o tra Piemonte e





Italia.

I Comuni piemontesi, come è noto, sono caratterizzati da una tradizione di spesa pro-capite più ridotta di quella media nazionale, per qualsiasi dimensione degli enti. A fortiori, la detta spesa risulta inferiore a quella dei Comuni di zone d'Italia, come l'Emilia-Romagna, i cui livelli di spesa locale superano quelli medi nazionali, sempre a parità di popolosità dell'Ente.

Dunque, la curiosità che è quasi giocoforza appagare prima di entrare nel vivo della analisi del "caso" piemontese riguarda proprio il quesito, se la "parsimonia" piemontese derivi da una scarsità relativa di offerta di servizi comunali (a parità di costi unitari), da un più ridotto livello dei costi medesimi (a parità di dotazione), ovvero da entrambi i fattori.

La tabella 0.1 (faticosamente assemblata a partire dai frammenti di notizie disponibili) suggerisce che, lungi dal soffrire di una sottodotazione relativa di servizi, i medi e grandi Comuni piemontesi di spiegano una ricchezza di prestazioni di gran lunga superiore a quella media dei "confratelli" italiani.

Non solo: gli stessi Comuni piemontesi sembrano anche reggere ottimamente il confronto con le aree più avanzate (o quantomeno reputate tali) del governo locale, come l'Emilia-Romagna (rappresentata in tabella da 3 province, di cui una sola parzialmente). In talunicampi di attività particolarmente qualificanti l'ente locale piemontese "batté" addirittura quello emiliano (assistenza domiciliare, impianti di depurazione).

Va da sé che si tratta di meri confronti di quantità. Nulla è



dato sapere circa i livelli qualitativi e di efficacia dei servizi nei due contesti. La più equa delle ipotesi da fare a questo riguardo è quella, neutrale, della par condicio.

Se ciò è vero, non resta che supporre che la ragione della minore spesa pro-capite dei Comuni piemontesi stia in più ridotti livelli di costi unitari.

La deduzione pare invero, stando ai dati della tabella 0.2, abbastanza giustificata. Purtroppo la tabella si limita a porre a confronto solo Piemonte ed Emilia, poiché si è rivelato impossibile acquisire i dati di costo del campione nazionale.

Non sembrano comunque esservi dubbi che in tre servizi su quattro (l'eccezione è data dal trasporto alunni) la spesa e i costi piemontesi (pro-capite e/o per unità di prodotto) si collochino sostanzialmente al di sotto di quelli tipici delle amministrazioni emiliane).

La descrizione, che seguirà, dei risultati ottenuti scavando all'interno del campione piemontese va, dunque, inquadrata entro la seguente (ragionevolmente dimostrata) premessa-cornice:

- a) i livelli delle prestazioni dei maggiori Comuni piemontesi erano, al 1979, del tutto comparabili con quelli delle regioni più avanzate e certamente superiori a quelli della media del paese;
- b) i costi di tali prestazioni erano, viceversa - e per ragioni che necessitano di una apposita indagine - mediamente più contenuti che altrove;
- c) in ciò sta, verosimilmente, la spiegazione dei più ridotti livelli di spesa pro-capite dei Comuni piemontesi, che sistematicamente tutte le indagine rivelano;



TABELLA 0.1 - Percentuali di presenza di taluni servizi qualificanti l'attività comunale in Piemonte, in Emilia-Romagna(\*) e in Italia, al 1979

Natura e tipo del servizio	Piemonte	Emilia-Romagna	Italia
Trasporto alunni	100	100	90
Refezione scolastica	96	-	86
Fognature	100	100	85
Asili nido	85	95	58
Assistenza domiciliare	80	60	46
Ricovero in Istituti	90	100	70
Imp. smaltim. rifiuti	32	30	25
Trasporti pubblici	54	65	30
Mercati pubblici	54	65	30
Fiere istituzionali	68	62	..
Piano regolatore	70	100	63
Impianto depurazione	42	26	..
Macello	60	65	75

(\*) 33 Comuni di 3 province (Bologna, Modena, Ferrara).



TABELLA 0.2 - Livelli comparati delle spese pro-capite e dei costi unitari in un gruppo rappresentativo di servizi comunali in Piemonte e in Emilia-Romagna

Classi di ampiezza demografica							
Piemonte			Emilia				
	<15	15/30	>30	Torino	10/20	20/100	>100
Servizi:							
<u>Acquedotto</u>							
- spesa pro-capite	5.6	6.8	11.1	63.4	10.7	16.8	21.5
- spesa per mc.	80	98	89	463	163	257	192
- mc. per abit.	57	64	85	136	66	65	117
<u>Viabilità</u>							
- spesa pro-capite	5.7	4.2	5.3	8.8	8.7	5.5	4.7
- costo per km. asf.	1714	1612	2475	8196	1606	1151	2800
- km. asf. per abit.	3.5	2.8	2.4	1.1	5.4	4.8	1.7
<u>Nettezza urbana</u>							
- spesa pro-capite	8.3	13.7	18.8	8.6	11.2	11.4	30.3
- spesa per utente	25.5	37.0	62.1		40.3	36.2	79.2
- utenti per 1.000 ab.	307	270	330	345	277	316	382
<u>Trasporto alunni</u>							
- spesa pro-capite	2.0	1.5	1.5	0.8	2.8	3.1	0.3
- spesa per alunno	78	100	102	16	79.5	88.8	39.1
- alunni per 1.000 ab.	30.2	18.7	13.8	5.0	35.3	34.7	6.9





### 3. I risultati. a) Considerazioni generali

I risultati d'origine generale, emersi dall'indagine e che reputiamo più interessanti potrebbero essere così sintetizzati:

i) Nonostante la limitazione dell'indagine alle sole dimensioni demografiche medie e grandi, ed anche prescindendo dal caso-limite di Torino, si è riscontrato valere anche per il nostro campione la legge, che vuole più alti livelli di spesa pro-capite associati mediamente a più grandi dimensioni demografiche. Tale legge empirica vale, quindi, nella finanza locale Piemontese del 1979 così come valeva. per quella del 1977 (analizzata da altra indagine Ires) ed è destinata, verosimilmente, a valere ancora per il prevedibile futuro.

Non solo: ma, come mostrano le tabelle allegate, la correlazione spesa p.c./dimensione vale virtualmente sempre anche a livello di singola rubrica, non solo a livello di Sezione o di spesa corrente totale. Le poche eccezioni che si riscontrano si trovano quasi sempre nel passaggio dalla dimensione "città" alla dimensione "metropoli" (Torino) e hanno a che fare con i (pochi) casi di vere economie di scala riscontrati.

ii) Grande, e talora grandissima, variabilità di spese e costi è stata riscontrata anche all'interno della stessa classe demografica, e per comuni della stessa identica dimensione.

Al quesito, normale in questi casi, se maggiori spese pro-capite corrispondono a:

- a) maggiori prestazioni;
- b) migliori prestazioni;
- c) maggiori costi (a parità di prestazioni);
- d) tutti i fenomeni assieme;



questa indagine ha potuto tra le prime, dare qualche risposta. Infatti, il tipo di informazioni disponibili ha consentito di superare l'impasse che fino a poco tempo fa bloccava qualsiasi velleità di approfondire la questione. Ciò nel senso che abbinando opportunamente gli indicatori quali-quantitativi disponibili con gli indicatori di spesa ci si è potuti formare un'idea abbastanza precisa delle circostanze nelle quali è più probabile valga ciascuna delle quattro risposte.

iii) In generale, si può affermare che in prima approssimazione vale per i Comuni piemontesi (come per gli altri, la seguente regola:

- a) le differenze verticali (= tra Comuni di dimensione diversa) di spesa pro-capite sono principalmente dovute a differenze quali quantitative nelle dotazioni di servizi; si vedano le numerose caselle vuote o semivuote alle dimensioni minori, la dove il questionario chiedeva informazioni circa l'esistenza del servizio o di una sua importante qualificazione (sono eloquenti, al proposito, le pur scarse indicazioni della precedente tabella 0.2);
- b) le differenze orizzontali (= tra Enti della stessa consistenza) sono invece addebitabili in via prioritaria o all'uso di combinazioni di fattori diversamente efficienti (a parità sostanziale di produzione) ovvero a diversità rilevanti in quelle che (seguendo Hirsch) abbiamo chiamato le condizioni ambientali della produzione dei beni pubblici locali.

iv) I servizi comunali piemontesi, non diversamente dagli altri, sono altamente labour intensive. Pertanto, una variazione anche piccola, in più o in meno, attorno ad un uso "normale" del lavoro determinano pronunciate oscillazioni del costo unitario del servizio e, per tale



tramite, della spesa pro-capite. Come mostreranno, infatti, le stime econometriche (in particolare, quelle relative al servizio di polizia locale) è forse proprio questa la principale causa di divaricazione orizzontale di spese pro-capite e costi dei Comuni piemontesi.

v) Se è vero che l'effetto accrescitivo sui costi della grande e grandissima dimensione è di gran lunga prevalente, non si può dire che i casi di economie di scala siano del tutto assenti. Ampie ed evidenti economie dimensionali caratterizzano, ad esempio, data la enorme densità, i servizi igienici di Torino.

vi) Complesso appare il tema "ricchezza/povertà" nel caso del campione in esame. Due sono, peraltro, gli aspetti ritenuti rilevanti a questo riguardo:

- a) la "ricchezza" del contesto influenza sì spesso la dimensione del bilancio locale, ma ciò non è vero in tutti i casi (Comuni notoriamente opulenti palesano abitudini piuttosto parsimoniose nella spesa; e viceversa);
- b) quale che ne sia l'origine e la coerenza (o incoerenza) con il proprio contesto economico, un bilancio particolarmente espanso si traduce in genere in una spesa maggiorata in tutti i settori. Sembra cioè valere, in Piemonte più che altrove, una specie di imperativo "noblesse oblige" (\*).

---

(\*) Ad esempio: considerando circa 50 rubriche di bilancio e calcolando la spesa media pro-capite per ciascuna di esse, ritroviamo entro i cinque valori più elevati: Torino, 17 volte; Ivrea, 13 volte; Vercelli, 10 volte; Cuneo, 10 volte; Asti e Biella, 7 volte; Grugliasco, 6 volte; Verbania e Novara, 5 volte, e così via.





vii) L'influenza dei "fattori ambientali" non va trascurata né per ciò che concerne le quantità-qualità di outputs, né per quanto riguarda i veri e propri costi di produzione degli outputs stessi. L'appartenenza all'area metropolitana di Torino, ad esempio, si traduce quasi sempre in una più favorevole costellazione costi-quantità; la montuosità, viceversa, tende ad appesantire - coeteris paribus - i bilanci (ad esempio, tramite i costi della viabilità esterna, soprattutto di quella non asfaltata); e così via.

viii) Differenze di costo unitario orizzontali sono state individuate e talune appaiono assai credibili. Altre, enormi, lasciano perplessi e denunciano presumibilmente una inaffidabilità dei dati che dovrà essere verificata da ulteriori approfondimenti. Ma sarebbe sciocco ignorare che dietro vi sono fattori qualitativi certi, anche se di entità e rilevanza sconosciuti. Tipici i casi della refezione scolastica e del trasporto alunni ma soprattutto della manutenzione delle strade (per questo ultimo servizio si dimostra che il costo/km. è significativamente influenzato dalla dimensione del bilancio comunale).

ix) Il "caso Torino" meriterebbe una trattazione approfondita. Spesso i dati di Torino risultano inconfrontabili con quelli del resto del campione; talvolta, invece, il dato si allinea perfettamente con gli altri.

x) Quale, infine, l'influenza della forma di gestione del servizio sui divari di spesa e di costo? La forma di gestione può essere considerata come la più autentica delle variabili "di controllo", perché si presenta nella forma dicotomica presenza-assenza e perché non interferisce con i dati strutturali di fondo.

Come si vedrà nel rapporto finale, nel quale sono inclusi i servizi in cui più frequenti sono le diversità in materia di gestione, non è





possibile dire che la forma di gestione diversa dalla municipalizzazione abbia una soverchia influenza sui livelli comparati dei costi. In qualche servizio tendono ad essere minori i costi della gestione diretta; in altri quelli della gestione per appalto. La gestione per consorzio è apparsa indecifrabile per la carenza dei relativi dati. Pacifica è, invece, la maggior "costosità" della municipalizzazione.

#### 4. I risultati. b) Valutazioni specifiche

Entrando nello specifico dei risultati, è forse opportuno seguire l'ordine nel quale verranno presentati.

##### Amministrazione generale e Sicurezza pubblica

Quello del funzionamento della macchina comunale rappresenta un costo che, nel campione in esame, cresce in termini pro-capite con la dimensione comunale. Questo risultato apparentemente contrasta con il rinvenimento - normale in questi casi - di una curva "ad U". La spiegazione sta nel fatto che il campione studiato si trova tutto al di là della soglia alla quale si riscontra normalmente l'inversione di tendenze.

Rilevanti le economie dimensionali fruite da Torino nel caso dell'Ufficio Tecnico.

La variabilità della spesa sarebbe estremamente contenuta, se non fosse per un paio di casi all'interno della 2<sup>a</sup> classe.

La "produzione" dell'Ufficio Tecnico sembra essere più elevata:



a) nei Comuni medi, se misurata in termini di progetti; b) nei Comuni piccoli, se misurata in termini di concessioni edilizie.

Quanto alla Polizia locale, si constata come la fascia di Comuni minori fa, rispetto alle altre due, un uso più ridotto di vigili; una tale "moderazione" è compensata da una maggiore dotazione relativa di mezzi (automobili e motocicli).

Nell'analisi dei fattori "determinanti" della spesa di polizia locale emerge che il fattore di gran lunga più rilevante nel differenziare i livelli di tale spesa è, appunto, l'ammontare di personale impiegato; mentre l'ampiezza del Comune (caso estremo, quello di Torino), che contava un vigile ogni 4.600 abitanti) e/o la sua appartenenza all'area metropolitana concorrono ad abbassarla.

Tutto questo vale, a prescindere dall'autonomo ruolo svolto - qui come in tutti i settori di spesa - dalla ampiezza del bilancio, che concorre a spiegare una congrua quota di varianza.

#### Istruzione

Se le spese di amministrazione generale crescono con la dimensione, quelle per l'istruzione crescono ancor di più. (A Torino superano di altre 3 volte quelle dei Comuni più piccoli). Scuola materna, "cultura varia", sport, registrano la maggiore dinamica; l'istruzione primaria e l'esistenza scolastica la minore.

Le stesse rubriche che palesano la maggiore dinamica in relazione alla classe dimensionale sono anche (normalmente) quelle che registrano la massima variabilità, in particolare nei Comuni della 1<sup>a</sup> fascia. Ciò può voler dire che i Comuni piemontesi attivano gli interventi più innovativi in questo settore con velocità e determinazione crescenti a



mano a mano che si consolida la loro dimensione urbana. (Ad esempio, gli addetti a unità sportive scendono da 1:1.800 abitanti nella 1<sup>a</sup> classe a 1:6.400 nella 3<sup>a</sup> classe, e a 1:3.300 a Torino).

Come rappresentativa dell'intero settore si è scelto di approfondire la funzione dell'assistenza scolastica, che non appartiene al novero delle prestazioni maggiormente collegate all'urbanesimo. Si è visto come nel settore "Trasporto alunni" il Piemonte registri una spesa pro-capite più continua che altrove, unicamente dovuta al minor numero di alunni trasportati per 200 abitanti (il costo per alunno, infatti, tende ad essere leggermente superiore a quello dell'Emilia-Romagna).

La funzione dei servizi, sia di refezione come di trasporto, è estesa in tutte le classi di Comuni al 15-20% del totale scolari/studenti. Il costo del trasporto risulta più contenuto alle piccole dimensioni, causa il minore ricorso a personale; alle dimensioni medio-grande, come si è visto, esso risulta allineato sulle L. 100 mila trasportato. 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> classe si trovano, invece, allineate con riguardo alle spese per refezione scolastica, che registra una certa crescita nella 3<sup>a</sup> classe dimensionale e una vera e propria "esplosione" a Torino (che però ha costi di trasporto insignificanti). Ponendo uguale a 180 circa il numero dei giorni anni di servizio, ogni posto costava, nel 1979, in Piemonte esclusa Torino all'incirca L. 1.000; cifra che è in linea con la media nazionale. Le stime econometriche eseguite - tra le meno fortunate dell'intera ricerca - chiariscono però a sufficienza che la spesa di assistenza scolastica è, in generale maggiormente determinata dalle condizioni ambientali (es., industrializzazione) che dalla estensione del servizio (% di potenziali fruitori effettivamente serviti) e



dall' "intensità di personale"; mentre con riguardo ai costi unitari del trasporto alunni sono fattori accrescitivi i) il maggior uso di autobus; ii) l'affidamento del servizio a terzi; e sono fattori diminutivi; iii) la più intensa utilizzazione del parco-autobus; iv) un maggior tasso di incremento demografico (il che denota una certa "rigidità" dei Comuni piemontesi nell'adeguare i propri servizi all'evoluzione demografica).

#### Interventi sociali

I bilanci dei Comuni al 1979 includevano a questo punto tutta una serie di interventi in campo medico-sanitario, ora non più previsti perché passati alla competenza delle U.S.L.. L'analisi di questa parte è stata, pertanto, totalmente trascurata dalla ricerca, anche se l'andamento - rapidissimo - fatto registrare dalla spesa corrente complexiva passando dalla 1<sup>a</sup> alla 3<sup>a</sup> classe tradisce il condizionamento subito anche per effetto di tale componente.

##### A) Igiene ambientale

La componente "igiene ambientale" della spesa per interventi sociali è largamente dominata dalla spesa per il servizio idrico e per il servizio di nettezza urbana. La spesa pubblica congiunta per questi due comparti sale da L. 14.000 circa (su 37.000 dell'intera sezione) nella 1<sup>a</sup> classe a L. 30.000 circa (su 61.000) della 3<sup>a</sup>. In altri termini, le disponibilità di bilancio per interventi sociali erano (e sono) maggiormente impegnate da questi due servizi primari alle dimensioni maggiori che alle minori. (La variabilità, tuttavia, di questi valori medi è assai maggiore per il servizio idrico che per quello di nettezza urbana; tanto che





le risultanze del servizio idrico lasciano tutto a perplessi). Il servizio idrico è stato oggetto di approfondimento particolare. Numerose le constatazioni di rilievo: a) alle dimensioni minori il deficit di gestione si tramuta in un surplus; b) i maggiori costi unitari sono prerogativa della dimensione intermedia, se si prescinde dai livelli astronomici di Torino; c) la produttività per addetto è massima alle dimensioni estreme (fino ai 15.000 e a Torino) nelle quali si ha pure il minor consumo di energia elettrica; d) il costo dell'energia elettrica sulla spesa complessiva è tuttavia maggiore nei Comuni più piccoli che negli altri (a Torino è una quota infima); e) che la spesa per km. di rete, pari a poco più di 1 milione nei piccoli comuni oltrepassa i 44 milioni a Torino.

Le stime econometriche recepiscono largamente le suddette risultanze nel senso che sulle funzioni di spesa pro-capite risulta derivata l'influenza della dimensione del bilancio, mentre preminente diventa quella della dimensione (effetto "Torino") e della densità. La anomalia della situazione torinese è probabilmente all'origine della spiegazione della spesa in termini di addetti.

Diseconomie di scala, dispersione della popolazione e labour intensity della produzione sono pure presenti come fattori significativi nella funzione dei costi unitari.

Analoghi e persino più lusinghieri i risultati nel caso del servizio "nettezza urbana". Le "capacità di spesa complessiva", la dimensione dell'utenza, l'esistenza di smaltimento, la congestione urbana (tutti con segno positivo); l'orografia, il numero delle frazioni, l'appartenenza all'area metropolitana torinese (con se-



gno negativo) sono tutti fattori risultati incidenti sui livelli di costo pro-capite del servizio.

#### B) Sicurezza sociale

La componente sicurezza sociale è rappresentata dal servizio assistenza all'infanzia (asili nido) e da quelli di assistenza agli indigenti ed inabili al lavoro. La scarsità di dati rilevati ha impedito grossi approfondimenti, specialmente sul secondo. Per quanto concerne gli asili nido si è riscontrata la (prevista) relazione positiva tra le spese pro-capite e la percentuale di popolazione addetta alle varie attività economiche e l'appartenenza all'area metropolitana: si tratta cioè di un servizio che si sviluppa specialmente dove si hanno i più alti tassi di attività, in specie femminile. L'andamento dei costi unitari per frequentante è condizionato dal numero di addetti, mentre presenta una relazione negativa con i trasferimenti regionali.

Per quanto concerne invece l'assistenza agli indigenti ed inabili al lavoro non è possibile trarre precise valutazioni generali, salvo il fatto che sembrerebbe emergere una preferenza dei Comuni medio grandi per l'assistenza domiciliare in luogo di quella tramite ricovero.

#### Interventi economici

Sulla spesa per interventi in campo economico la dimensione urbana non esercita una influenza pari a quella constatata per la spesa sociale. Anzi, se si prescinde dal "caso" Torino, la tendenza è ad una certa stabilità, se non (come nel caso della viabilità interna) ad una contrazione. Solo le spese "voluttuarie" per i parchi e i giardini



crescono assai velocemente, anche prima di raggiungere la dimensione metropolitana. Il tutto nel contesto di una variabilità tra le più elevate (più elevata, in ogni caso, di quella riscontrata per i servizi sociali).

La viabilità è al centro di questo settore di intervento. Essa è stata, pertanto, oggetto di analisi più approfondita.

Risultati rilevanti: a) Torino ha un reticolo di strade interne per km. di superficie che è di altre 10 volte quello dei restanti comuni; b) i Comuni maggiori denunciano un maggior ricorso ad addetti di quanto non facciano quelli più piccoli; c) solo poco più del 50% delle strade esterne sono asfaltate nei Comuni sino a 15.000 abitanti (e non superano, comunque, mai il 70%); d) ogni addetto alla viabilità dei Comuni più piccoli del campione disponeva del doppio dei mezzi meccanici del collega operante nei Comuni maggiori; e) il costo per km. di strada cresceva da 1,17 milioni ai 2,1 milioni di Comuni compresi tra i 30 e i 200 mila abitanti, sino a raggiungere gli 8,2 milioni di Torino. Si tratta, come mette in luce l'analisi econometrica, di un andamento sul quale influisce la stessa disponibilità di bilancio: come a dire che il "costo" in questo caso non si riferisce a un "output" specifico, ma riflette più probabilmente la flessibilità e discrezionalità dell'amministrazione nei confronti di un servizio che (rifacimento del manto stradale, copertura di buche, ecc.) può evidentemente essere svolto in misura e modi diversi, per ogni km. di strada.



## 5. Conclusioni

La radiografia effettuata sulle 56 "aziende" comunali piemontesi non è stata, ad avviso degli scriventi, priva di risultati e di insegnamenti. Spunti interessanti sono emersi sia con riguardo al tema dell'efficienza di gestione che con riguardo al tema dell'equità.

Con riguardo alla questione dell'efficienza, la ricerca ha messo in luce che la gestione dell'ente locale che voglia mantenersi entro i binari della economicità deve:

- a) prestare molta attenzione alla politica del personale (un addetto in più per 1.000 abitanti può fare "sconfinare" la spesa pro-capite);
- b) sforzarsi di mantenere al massimo livello la produttività dei propri fattori produttivi, in primis lo stesso personale;
- c) contrastare in tutti i modi l'eventuale peso negativo derivante da sfavorevoli "condizioni ambientali".

Annidate nelle pieghe dei bilanci comunali (non solo piemontesi) stanno sacche di inefficienza "volontaria" (per usare la terminologia britannica), accanto ad altre di tipo "involontario" (dovute, ad esempio, a fattori ambientali). E' probabile che, esaminando la propria posizione comparativamente ai valori medi, gli amministratori dei 56 Comuni qui analizzati (ed, eventualmente, degli altri) saprebbero immediatamente riconoscere quali fattori sono responsabili di eventuali eccessive devianze dai valori medi stessi.

La distinzione tra "inefficienze volontarie" ed "involontarie" non è oziosa. E' vero che l'estrema inefficienza gestionale dovrebbe tro-





vare sanzione nel voto contrario del cittadino elettore, per cui la carica di iniquità insita nell'inefficienza gestionale (sicuramente di tipo "volontario") verrebbe meno. Ma è anche vero che normalmente questo non accade con l'automaticità prevista dalla teoria.

Dunque l'analisi qui compiuta riporta (anche per il Piemonte) al terreno dell'equità. Infatti, nella misura in cui un costo unitario, o una spesa pro-capite, si collochi oltre un valore "normale" in modo ingiustificato, il comportamento di quell'amministrazione non è solo inefficiente, ma anche iniquo nei confronti della collettività piemontese e nazionale: e ciò per la semplice ragione che ogni lira di spesa locale è, oggi, in Italia, finanziata all'80% da tutti i cittadini.

Gli scriventi sono disposti a concedere che discorsi di efficienza-equità si applichino al Piemonte meno che altrove, ma questa non è una buona ragione per non cominciare a farli in questa sede.

Da ultimo, va detto chiaramente che questa ricerca, e i relativi risultati, presentano dei limiti forse superiori a quelli di altre consimili. Ciò, come si è spiegato poc'anzi, si deve alla eccessiva sommarietà del livello di informazioni fornite dai questionari e rintracciabili, per ciascun Comune, a livello di statistiche ufficiali.

La strada da battere è, allora, quella dell'approfondimento della conoscenza, quantomeno al livello dei servizi maggiormente qualificanti (polizia locale, scuola materna, asili nido, e così via), in modo da identificare il più possibile i processi produttivi in tutte le loro componenti e i loro precisi connotati finanziari. Tale approfondimento dovrà riguardare anche i fattori "di contorno", suscettibili di influenzare le condizioni di svolgimento e di gestione dei servizi comunali.



Solo così l'alibi dell' "incertezza dei risultati empirici" verrà eliminato dalla strada della riforma gestionale e del finanziamento degli Enti locali.



ALLEGATO: Tabelle varie.

N.B. Le classi di popolazione dei Comuni sono le seguenti:

- |                              |   |        |     |
|------------------------------|---|--------|-----|
| minore di 15.000 abitanti    | = | CLASSE | I   |
| tra 15.000 e 30.000 abitanti | = | CLASSE | II  |
| superiori a 30.000 abitanti  | = | CLASSE | III |
| Torino                       | = | TORINO |     |



TABELLA 1.1 - Amministrazione generale - Sicurezza pubblica: alcuni dati sulla spesa pro-capite (dati in centinaia di lire)

Misure	Classi di popolazione				Totale
	I	II	III	Torino	
Media Servizi gen.	188	213	249	315	221
Ufficio tec.	118	101	115	59	99
Anagrafe	24	33	27	40	29
Tot. spese A.G.	326	385	448	571	390
Polizia loc.	66	76	89	141	78
S.Q.M. Servizi gen.	52	101	65		75
Ufficio tec.	97	33	41		39
Anagrafe	21	16	22		20
Tot. spese A.G.	90	111	79		107
Polizia loc.	22	23	22		25
Campo					
variaz. Servizi gen.	186	487	180		362
Ufficio tec.	352	146	150		176
Anagrafe	64	53	63		64
Tot. spese A.G.	90	111	79		(470)
Polizia loc.	73	93	84		114
Freq. cumulate					
< Lire					
Polizia					
(40)	17	5	0		7
(100)	89	84	78		84
Ser. gen.					
(130)	11	5	0		16
(300)	94	84	67		80
Uf. tec.					
(50)	11	5	0		8
(161)	89	94	83		93
Totale Sez. I					
(300)	44	16	5		23
(400)	83	58	22		54

Significato dei numeri: 1 - Servizi Generali; 2 - Ufficio tecnico; 3 - Anagrafe; 4 - Totale spese di A.G.; 5 - Polizia locale.

N.B.: I valori medi e le misure di variabilità del totale non sono in alcuni casi confrontabili con i valori di classe, sia in questa come nelle successive analoghe tabelle.





TABELLA 1.2 - Principali indicatori finanziari e fisici inerenti le Se  
zioni I e IV

Indicatori	Classi di popolazione				
	I	II	III	Torino	Totale
<u>Amministr. gen.</u>					
Conc. ed. su pop.	11.5	7.6	5.8	2.8	5.2
Prog. int. su pop.	5.3	7.5	6.5	9.1	7.7
Prog. est. su pop.	3.6	4.2	2.2	0.1	1.7
Prog. su add.	0.80	0.82	0.80	1.12	0.94
Conc. per add.	17.2	8.3	7.2	3.4	6.4
<u>Polizia locale</u>					
Popol. per add.	1760	1412	1348	4606	2004
Strade per add.	3.61	1.94	2.03	4.95	2.70
Mezzi per add.	0.28	0.23	0.19	0.09	0.15
Mezzi per km. str.	0.08	0.11	0.10	0.08	0.09



TABELLA 2.1 - Statistiche riguardanti le rubriche di spesa scolastica (dati in centinaia di lire)

Misure		Classi di popolazione				Totale
		I	II	III	Torino	
Media	Sc.materna	24	59	76	257	57
	Sc.second.	26	36	47	78	39
	Ass. scol.	82	100	101	206	97
S.Q.M.	Sc.materna	22	66	58		61
	Sc.second.	9	14	25		19
	Ass. scol.	40	51	37		45
Campo						
var.	Sc.materna	83	216	230		257
	Sc.second.	30	57	79		83
	Ass. scol.	171	199	128		198
Freq. cumulate						
< Lire						
Mat.						
< 10		33	5	0		12
< 50		89	68	39		64
Sec.						
< 15		11	5	0		4
< 40		89	47	56		62
Ass. scol.						
< 50		22	10	11		14
< 100		78	58	59		57



TABELLA 2.2 - Ulteriori dati nel settore dell'istruzione (dati in centinaia di lire)

Misure	Classi di popolazione				
	I	II	III	Torino	Totale
Media (*)					
1 cul	13	20	32	63	23
2 mus	6	10	17	29	12
3 cam	9	18	24	..	18
4 int	42	68	62	115	58
5 tot	319	351	476	1029	420
S.Q.M.					
1 cul	7	13	17		16
2 mus	7	6	10		9
3 cam	5	22	23		12
4 int	32	38	27		35
5 tot	609	657	773		851
Campo					
variaz.					
1 cul	33	46	60		65
2 mus	27	22	34		38
3 cam	19	83	89		92
4 int	111	137	96		140
5 tot	609	657	773		851
Freq. cu- mulata %<					
media) (*)					
1 cul	51	67	61		66
2 mus	61	56	53		43
3 cam	55	66	63		68
4 int	61	45	58		50
5 tot	67	50	42		59

(\*) Mus = musei ecc.; Cul = Mus. man. cult.; Cam = campi sportivi;  
Int = interessi passivi; Tot = totale Sezione 5.

(\*\*) Si noti la differenza di questo dato rispetto a quelli dei precedenti prospetti (il limite preso in considerazione in questo caso è la media).



TABELLA 2.4 - Principali indicatori finanziari e fisici relativi all'assistenza scolastica, alla cultura e allo sport  
Gli indicatori finanziari sono in migliaia di lire

Indicatore	Classi di popolazione				
	I	II	III	Torino	Totale
Alu. ass. su tot. %	19	14	96	37	22
Alu. trasp. su t. %	95	93	96	12	39
Alu. ass. su tot. %	15	18	20	18	18
Alunni per add.	119	84	67	191	114
Addetti per mus.	1.0	1.3	2.4	16.9	3.4
Popol. su musei	11.3	13.3	18.8	9.7	24.4
Popol. su ad. mus.	11304	9994	7983	5717	7150
Popol. su un. cul.	11304	24985	32486	96723	35754
Popol. su un. spor.	3579	4935	4710	7209	5413
Add. su un. spor.	0.20	0.69	0.73	2.17	1.12
Pop. su add. spor.	17898	7138	6408	3316	4809
Ass. dir. su tot.	0.43	0.43	0.27	-	0.12
Bus per 1000 trasp.	4.5	3.1	2.7	-	2.6
Posti per alun. %	92	87	85	100	92
Costo per bus	17932	34941	38943	-	42419
Costo per al. ass.	78	100	102	16	43
Ctrb. fam. su costo trasp.	11.3	11.7	3.0	-	5.2
Spese per alun.	155	148	171	500	321
Spese per pasto/an	167	169	201	500	321
Spesa scol. per add.	16562	15333	15112	14525	14798





TABELLA 3.1 - Principali dati statistici sulla spesa sociale (dati in centinaia di lire)

Misure	Classi di popolazione				
	I	II	III	Torino	Totale
<u>Media p.c.</u>					
Acquedotti	(5.6)	(6.8)	(11.1)	(63.4)	(3.8)
Illuminaz.	26	28	28	39	28
Fognature	7	6	7	9	7
Nett. urb.	83	137	188	86	137
Cimiteri	13	17	20	24	17
Ass. infanzia	75	77	86	76	80
Ass. inabili	7	13	34 (*)	55	20
Varie	34	31	58	61	44
Inter. pas.	32	33	55	126	43
Tot. Sez. VI	371	456	612	--718	485
<u>Scarto Q.M.</u>					
Acquedotti	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
Illuminaz.	7	7	10		8
Fognature	9	9	5		8
Nett. urb.	30	43	63		65
Cimiteri	7	4	9		7
Ass. infanzia	40	40	41		37
Ass. inabili	9	12	27 (*)		28
Varie	26	22	46		40
Inter. pas.	22	23	32		30
Tot. Sez. VI	67	95	124		142
<u>Campo di vaziazione</u>					
Acquedotti	(...)	(...)	(...)		(...)
Illuminaz.	25	24	42		47
Fognature	36	32	18		36
Nett. urb.	110	138	267		289
Cimiteri	25	15	36		41
Ass. infanzia	143	143	141		147
Ass. inabili	23	42	97 (*)		154
Varie	96	94	154		182
Inter. pas.	81	96	121		130
Tot. Sez.	264	339	439		556

./.



segue tabella 3.1

Misure	Classi di popolazione				
	I	II	III	Torino	Totale
<u>Frequenze cumulate (&lt; media)</u>					
Acquedotti	(...)	(...)	(...)		(...)
Illuminaz.	61	44	43		54
Fognature	61	67	63		62
Nett. urb.	56	50	58		55
Cimiteri	56	50	53		54
Ass. infanzia	44	50	53		51
Ass. inabili	67	56	58		58
Varie	56	61	58		61
Inter. pas.	50	61	47		61
Tot. Sez. VI	56	44	47		52

(\*) Esclusa Ivrea, il cui valore pro-capite è del tutto abnorme (155)

(\*\*) Per gli acquedotti si presenta solo il valore medio perché la variabilità è fortemente distorta dalla presenza di alcuni dati inattendibili.



TABELLA 3.2 - Sintesi dei principali indicatori finanziari e fisici connessi con la spesa sociale. Gli indicatori finanziari sono in migliaia di lire

Indicatori	classi di popolazione				Totale
	I	II	III	Torino	
Capi macc. per add.	685	682	986	1272	1056
Pop. per add. macelli	30683	14277	11215	13041	13064
Pop. per km. fogne	559	651	724	762	711
Km. fogn. per add.	96	77	38	47	49
Fam. per km. fogne	187	227	253	300	301
Spesa per add. fogne	53.7	50.0	27.7	36.3	34.8
N. freq. per add. asili	3.3	3.9	3.6	3.9	3.7
N. freq. su asili	28.8	40.0	42.1	96.5	9.4
N. ass. dom. per add.	11.5	13.8	10.1	5.7	9.4
N. ricov. per 1.000 ab.	0.6	0.7	1.0	2.2	1.4
N. ass. dom. per 1.000	1.1	1.6	1.0	0.4	0.9
Km. rete acq. per add.	22.4	15.0	11.4	3.7	8.1
Acqua vend. per ab.	57	64	85	137	102
N. ut. per km. rete	40	68	40	33	43
N. fam. per abit.	2.6	2.7	2.9	11.2	3.8
Km. rete per 1.000 ab.	3.44	3.04	3.37	1.42	2.50
N. add. per mezzo	3.00	2.45	3.07	3.29	3.10
Acqua vend. per add.	370	317	310	358	338
Acqua vend. per m.re.	16.5	21.1	27.3	96.4	41.8
N. km. per acq. vend.	0.53	0.76	0.61	0.54	0.58
Costo elett. su spesa	0.43	0.37	0.28	0.03	0.07
Costo su vend.	8.09	9.81	8.90	46.35	29.93
Spesa per km. rete	1134	2069	2431	44680	12503
Deficit per ab.	0.37	1.27	0.45	n.d.	0.31



TABELLA 4.1 - Principali statistiche di alcune rubriche di spesa della Sezione VIII (migliaia di lire)

Misure/servizio	Classi di popolazione				
	I	II	III	Torino	Totale
<u>Media p.c.</u>					
- Urbanistica	0.83	0.86	0.81	1.29	0.85
- Parchi, giardini	0.49	0.91	1.90	4.98	1.17
- Viabilità est.	1.08	0.89	1.28	....	1.06
- Viabilità int.	4.67	3.40	3.79	8.75	4.03
- Interv. comm.	0.14	0.15	0.17	0.08	0.15
- Totale Sez. VIII	9.71	12.97	18.98		17.10
<u>S.Q.M.</u>					
- Urbanistica	0.89	1.23	1.35	--	1.14
- Parchi, giardini	0.38	0.99	1.11		1.16
- Viabilità est.	0.94	1.09	1.87		1.33
- Viabilità int.	3.60	2.38	2.24		2.84
- Interv. comm.	0.29	0.20	0.21		0.15
- Totale Sez. VIII	4.66	9.07	12.34		26.23
<u>Campo variat.</u>					
- Urbanistica	3.60	4.45	4.66		4.66
- Parchi, giardini	1.28	3.96	3.77		4.98
- Viabilità est.	2.79	4.28	6.47		6.47
- Viabilità int.	11.73	7.89	7.93		11.89
- Interv. comm.	1.17	0.73	0.75		1.17
- Totale Sez. VIII	14.71	32.65	55.60		191.5
<u>Freq. cum. (% &lt; media)</u>					
- Urbanistica	61	74	78		70
- Parchi, giardini	56	68	56		66
- Viabilità est.	61	74	72		64
- Viabilità int.	61	58	61		63
- Interv. comm.	56	63	67		66
- Totale Sez. VIII	50	63	72		80





TABELLA 4.2 - Principali indicatori relativi alla Sezione 8<sup>a</sup>, per classe di popolazione. Gli indicatori finanziari sono in migliaia di lire

Indicatori	Classi di popolazione				
	I	II	III	Torino	Totale
Km. str. int. su sup.	8.5	5.8	11.8	95.9	13.1
Km. str. est. su sup.	11.9	8.9	8.2	..	8.7
Km. str. int. su add.	7.8	6.7	5.7	7.1	6.5
Km. str. est. per add.	15.0	17.6	11.7	..	14.1
Km. str. tot. su sup.	20.4	14.8	20.0	95.9	21.8
Asf. su tot. int.	0.85	0.93	9.89	1.00	0.93
Asf. su tot. est.	0.54	0.64	0.69	..	0.64
Montane su tot. est.	0.11	0.28	0.03	..	0.14
Montane su tot. int.	0.04	0.11	..	..	0.02
Mezzi per add. (tot.)	1.59	1.07	0.99	0.75	0.47
Costo per km. tot.	1166	1212	2098	8196	2981





**ires**

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO - SOCIALI DEL PIEMONTE  
VIA BOGINO 21 10123 TORINO

777